

УДК 352(753)

*Н. В. Мішина***ФОРМУВАННЯ МУНІЦИПАЛЬНИХ ОРГАНІВ ВАШИНГТОНА**

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. Формулювання цілей статті. Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми, котрим присвячується стаття. На сучасному етапі в Україні триває муніципальна реформа, в процесі якої значна увага приділяється вдосконаленню процесу формування органів місцевого самоврядування, в першу чергу представницьких. При проведенні реформи, при її законодавчому забезпеченні особлива увага приділяється вивченню, аналізу, узагальненню і впровадженню кращого вітчизняного та міжнародного досвіду у сфері розвитку місцевого самоврядування [1].

Вивчаючи муніципальне управління в зарубіжних країнах досить часто не зупиняються або дуже коротко розкривають його особливості стосовно столичних міст. Не є винятком і Вашингтон. Викладене обумовлює вибір теми статті, її актуальність та її ціль — дати, наскільки це можливо в межах статті, характеристику особливостей формування муніципальних органів Вашингтона. Крім того, увага приділяється їхньому впливу на формування муніципальних органів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми і на які спирається автор. Сучасних українсько- та російськомовних досліджень муніципального управління в США небагато. Тому при стислому огляді сучасного муніципального управління в Вашингтоні та при характеристиці особливостей формування муніципальних органів використовуються переважно нормативні акти та матеріали практики.

Станом на 1 січня 2004 р. у Вашингтоні проживало приблизно 563 400 осіб [2]. За своїм статусом Вашингтон є інкорпорованим містом. Територіально він не входить до жодного штату, розміщується на території округу Колумбія (далі — Округ). Цей федеральний Округ у 1971 р. було виділено із території штату Меріленд спеціально для розміщення

столиці США. Тоді він мав назву «Територія Колумбія та федеральний місто Вашингтон Сіті», назва була змінена на сучасну у 1793 р. З 1878 р. межі Округу збігаються з межами місто Вашингтон.

Конгрес США має право «здійснювати в усіх випадках виключні законодавчі повноваження відносно Округу (який не перевищує десять квадратних миль), який, відступлений окремими штатами та прийнятий Конгресом, стане місцем перебування уряду Сполучених Штатів» [3]. Конституція США відносить вирішення питань управління столицею до компетенції федеральної влади. Протягом певного часу в Вашингтоні муніципальні органи взагалі не обиралися населенням.

На сучасному етапі муніципальне управління в Вашингтоні організовано відповідно до Акта про реорганізацію управління та про самоврядування округу Колумбія (District of Columbia Self-Government and Governmental Reorganization Act). Крім органів, які віднесені до трьох «гілок влади» (в США на нормативному рівні закріплена можливість застосування принципу розподілу влади на законодавчу, виконавчу та судову стосовно муніципального управління), є незалежні органи — аудитор, рада з питань шкільної освіти та агентства — наприклад, комісія з питань зонування, агентство публічних шкіл, агентство з водопостачання та стічних вод, агентство з питань контролю за лотереями та благодійною діяльністю.

Рада округу Колумбія, яка наділена «законодавчою владою», складається з 13 радників, які обираються виборцями Округу. При цьому голова ради та чотири члени обираються в цілому від Округу, а 8 членів — по одному від кожного з 8 виборчих округів, які утворюються спеціально для цієї мети.

Законодавством встановлюються такі вимоги до членів ради, включаючи голову ради: вони повинні мати пасивне виборче право, проживати на території Округу, а якщо вони номінуються від виборчого округу — на території цього виборчого округу протягом року перед днем виборів і не займати посади в органах публічної влади (крім члена ради округу Колумбія), компенсація за посідання яких перевищує їхні витрати на виконання покладених на них обов'язків.

Строк повноважень членів ради становить 4 роки. При цьому, коли рада обиралась вперше, голова та два члени, які представляли Округ в цілому, та чотири члени, обрані за виборчими округами, обиралися на 4 роки, а решта — на 2 роки. Таким чином, стала можлива ротація радників.

Крім ротації членів ради, є ще одна особливість формування, яка не притаманна іншим муніципальним радам США, а саме, обмеження членства у раді за партійною ознакою. Акт про реорганізацію управління та про самоврядування округу Колумбія передбачає, що одночасно у раді не може бути більше трьох представників однієї політичної партії, включаючи голову ради [4].

До основних повноважень ради належить право приймати та вносити зміни до регламенту ради, право створювати або скасовувати будь-який

департамент, агентство Округу, визначити їх права та обов'язки, приймати бюджет Округу, акти та резолюції (як правило, простою більшістю голосів). Коли акт прийнято радою, голова ради подає його меру, який протягом десяти календарних днів має або підписати його, або повернути раді зі своїми мотивованими запереченнями. Якщо протягом десяти днів мер не поставив підпису на акті і не повернув його, цей акт вважається схваленим мером.

Якщо після тридцяти календарних днів після того, як мер повернув акт раді, дві третини членів ради проголосують за прийняття акта в редакції ради, голова ради передає акт президенту США. Якщо президент протягом тридцяти днів з дати отримання акта не виразить своїх заперечень, акт набуває чинності.

Рада більшістю голосів призначає на посаду аудитора Округу на шість років. Аудитор кожен рік проводить повний аудит рахунків та операцій муніципалітету. Він має доступ до всіх документів, в якій формі вони б не існували, та до всіх матеріальних цінностей, які є в володінні, користуванні або у власності сіті та його органів. Після закінчення щорічної перевірки, аудитор складає звіт, копії якого подає конгресу, раді та меру. Крім своїх висновків за результатами перевірки, аудитор повинен включити до звіту свої пропозиції з удосконалення ведення обліку. Ці пропозиції розглядаються мером, після чого він у своїй черговій доповіді раді окремо характеризує кожну пропозицію з точки зору доцільності її подальшої реалізації.

«Виконавчу гілку влади» очолює мер округу Колумбія, який обирається виборцями Округу на чотири роки. Як і члени ради, кандидат на посаду мера повинен мати пасивне виборче право, проживати на території Округу протягом року перед днем виборів і не займати посад в органах публічної влади (крім посади мера), компенсація за посідання яких перевищує його витрати на виконання покладених на нього обов'язків.

Основний обов'язок мера — належна реалізація всіх нормативних актів Округу та федеральних нормативних актів, які мають відношення до Округу, та ефективне управління справами Округу. В тому числі мер має право призначати на посади та звільняти своїх заступників та керівників департаментів Округу; призначати на посади та звільняти весь персонал виконавчого апарату Округу; видавати обов'язкові для виконання розпорядження всім працівникам виконавчого апарату; здійснювати управління департаментами через осіб, які їх очолюють; право законотворчої ініціативи в федеральному парламенті; право подавати проект бюджету Округу та інших нормативних актів раді Округу; право делегувати будь-яке зі своїх повноважень (крім повноваження схвалити або відмовити у схваленні акта ради Округу та повноваження укладати контракти з федеральним урядом) будь-якій посадовій особі виконавчого апарату, яка, у свою чергу, з дозволу мера, може здійснювати подальше делегування; виступати перед радою чи будь-яким її комітетом в будь-який час з будь-якого

питання; видавати нормативні акти у формі розпоряджень, зміст яких не повинен суперечити актам конгресу та ради; реорганізовувати департаменти, агентства та інші структурні підрозділи виконавчого апарату Округу; складати довгострокові та короткострокові плани розвитку Округу, подавати їх для затвердження раді; укладати контракти від імені сіті.

Окремо виділяються повноваження мера у фінансовій сфері, основні з яких пов'язані з бюджетним процесом. Мер готує та подає на розгляд раді проект бюджету Округу за встановленою формою (фінансовий рік Округу починається 1 липня кожного року та триває до 30 червня наступного року). Рада протягом п'ятдесяти календарних днів після отримання проекту бюджету обговорює його, при необхідності вносить зміни та доповнення та приймає бюджет. Прийнятий бюджет повертається меру, який передає його до конгресу. Подальші зміни та доповнення до бюджету може вносити тільки конгрес. Бюджет Округу на 2004/05 фінансовий рік становить 5,6 мільйона доларів США [5].

До інших фінансових повноважень мера належать повноваження перевіряти та надавати дозвіл на оплату рахунків сіті; здійснювати контроль та нести відповідальність за всі фінансові трансакції; організувати ведення бухгалтерського обліку та внутрішнього аудиту; подавати на вимогу ради чи федерального уряду в будь-який момент повний фінансовий звіт про загальну діяльність Округу або діяльність Округу в певній галузі; здійснювати планування надходжень до дохідної частини бюджету, в тому числі надходжень від муніципальних податків та зборів; відповідати за своєчасне та таке, що здійснюється в повному обсязі, стягнення муніципальних податків та зборів Округу; контролювати створення та використання спеціальних муніципальних фондів; контролювати використання федеральних коштів, які надаються Округу як фінансова допомога.

Якщо мер з будь-яких причин не може виконувати свої повноваження, за посадою його замінює голова ради. При цьому, коли голова виконує обов'язки мера, він звільняється як від виконання повноважень голови ради, так і від виконання повноважень члена ради.

Крім того, мер одноособово призначає на посаду адміністратора сіті, який є основною посадовою особою в офісі мера та допомагає меру виконувати його повноваження. Мер самостійно окреслює коло повноважень адміністратора сіті, виходячи із функціональної необхідності. Адміністратор має досить широкі повноваження відносно виконавчого апарату Округу, включаючи департаменти. Крім адміністратора, роботу департаментів координують заступники мера. На сучасному етапі мер має чотири заступники:

— заступник з менеджменту (координує роботу департаменту транспорту, департаменту суспільних робіт, департаменту з питань технологій, департаменту з управління муніципальною власністю, департаменту з питань персоналу та департаменту з питань укладання та виконання муніципальних контрактів);

— заступник мера з планування та економічного розвитку (координує роботу департаменту банківських та фінансових установ, департаменту захисту прав споживачів, департаменту з питань працевлаштування та виконання законодавства про працю, департаменту з питань житла та суспільного розвитку, департаменту з питань цінних паперів та страхування та департаменту з питань розвитку бізнесу);

— заступник мера з питань дітей, молоді, сім'ї, літніх осіб (координує роботу департаменту соціальних послуг, департаменту паркування та місць відпочинку, департаменту публічних бібліотек, офісу прав людини, департаменту охорони здоров'я та департаменту з питань дітей, молоді та сім'ї);

— заступник мера з питань суспільної безпеки та правосуддя (координує роботу поліцейського департаменту, департаменту з питань надання медичних послуг, департаменту з надзвичайних ситуацій та пожежної безпеки, департаменту з питань покарань та департаменту з питань забезпечення функціонування судових органів).

Згідно з Актом про реорганізацію управління та про самоврядування округу Колумбія, третьою «гілкою влади» є судова влада [6]. Суди Округу створені згідно зі статтею 1 Конституції США. Це Верховний суд Округу та Апеляційний суд Округу; судді до них призначаються президентом США за згодою сенату на певний термін. Верховний суд Округу — це суд загальної юрисдикції, який розглядає цивільні, кримінальні, адміністративні, сімейні справи, спори, які стосуються права власності на землю, та інші спори, при розв'язанні яких використовується законодавство Округу. Апеляційний суд Округу розглядає апеляції на рішення Верховного суду Округу та адміністративних агентств Округу. Крім того, на території Округу розміщуються деякі федеральні суди, які, однак, «не входять до системи муніципального управління Округу» [7].

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку. Наведені вище особливості формування муніципальних органів Вашингтона обумовлюються, в першу чергу:

1) безпосередньою участю федеральних органів у муніципальному управлінні Вашингтона;

2) унікальністю організаційної форми муніципального управління місті. Вона є гібридною, наближеною до форми «рада — мер» (різновид «рада — сильний мер»).

Думається, подальші дослідження особливостей муніципального управління Вашингтона є доцільними з урахуванням можливості використання відповідного досвіду в Україні, при вдосконаленні місцевого самоврядування в місті Києві.

ЛІТЕРАТУРА

1. Указ Президента України від 30.08.2001 р. «Про державну підтримку розвитку місцевого самоврядування в Україні» // Голос України. — 2001. — 12 верес.

2. *QuickFacts District of Columbia USA* // Глобальна мережа Інтернет. — <http://quickfacts.census.gov/qfd/states/11000.html>.
3. Мишин А. А., Власихин В. А. Конституция США: Политико-правовой комментарий. — М.: Международные отношения, 1986. — 334 с.
4. *District of Columbia Self-Government and Governmental Reorganization Act* // Глобальна мережа Інтернет. — <http://www.dccouncil.washington.dc.us/>.
5. *Washington Annual Operating Budget / Capital Plan 2004—2005* // Глобальна мережа Інтернет. — <http://cfo.dc.gov/cfo/cwp/view,a,1321,q,589949,cfonav,133210.asp>.
6. *District of Columbia Self-Government and Governmental Reorganization Act* // Глобальна мережа Інтернет. — <http://www.dccouncil.washington.dc.us/>.
7. *District of Columbia Courts* // Глобальна мережа Інтернет. — http://www.grc.dc.gov/grc/cwp/view,a,1201,q,447114,pm,1,grcNav_GID,1422,,grcNav_GID,1424.asp.